С.Н. Беззубов

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА (ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС)

БЕЗЗУБОВ Сергей Николаевич – аспирант института социологических и политических исследований Российской академии наук (e-mail: bezzubov_sn@mail.ru)

Аннотация. *На основе привлеченных статистических данных и изложения мнений ведущих финансистов и экономистов современности исследуются некоторые возможности бюджетного финансирования для преодоления негативных последствий глобального финансово-экономического кризиса в Российской Федерации.*

Ключевые слова: *финансово-экономический кризис, бюджетное регулирование, труд, капитал, рента, ценные бумаги, финансовый рынок, доходы, процент кредита, регулирование ставок, система мониторинга.*

Локальный кризис, начавшийся летом 2008 г. в США как кризис ипотечных неплатежей, стремительно распространился на все мировое сообщество, перерос в кризис финансовый, а затем и социально-экономический. Один из ведущих политологов и социологов современности Зигмунд Бауман предсказал, что общества, некогда боровшиеся за то, чтобы их мир стал прозрачным, неуязвимым для опасностей и избавленным от сюрпризов, теперь обнаруживают, что их возможности целиком зависят от переменчивых и непредсказуемых таинственных сил, таких, как мировые финансы и биржи, и вынуждены беспомощно наблюдать, как сокращается рынок труда, растет нищета, деградируют почвы, исчезают леса, повышается содержание углекислого газа в атмосфере и приближается глобальное потепление климата. Вещи, и прежде всего наиболее важные, «выходят из-под контроля»[1]. Увы, предсказание сбылось в самой острой форме.

Капитализм в России подвергается критике с нескольких сторон сразу, и главные претензии российских «антикапиталистов» заключаются в том, что идея утвердить в стране рыночные капиталистические отношения атлантисткого (протестантского) типа не только противоречит национальным традициям евразийской православной России, но и вектору мирового прогресса. «Навязанная фиктивность общественных отношений, несоответствие формы и содержания <…> указывает на глубокие нарушения исторических закономерностей. Курс на капитализацию это <…>явная попытка

[1] См.: *Бауман, З.* Свобода и безопасность: нескончаемая история непримиримого союза.− М., 2005. − С. 67.

плыть против течения, против объективного хода истории и ее ведущих тенденций, это возврат к началу эпохи частной собственности, немыслимой в современном мире»[1].

Справедливости ради надо отметить, что Правительство России не оставило в беде наиболее незащищенные слои населения, как это было при возникновении предыдущих кризисных ситуаций. Как свидетельствуют данные приведенной ниже диаграммы, в стране резко возросли социальные расходы бюджета страны.

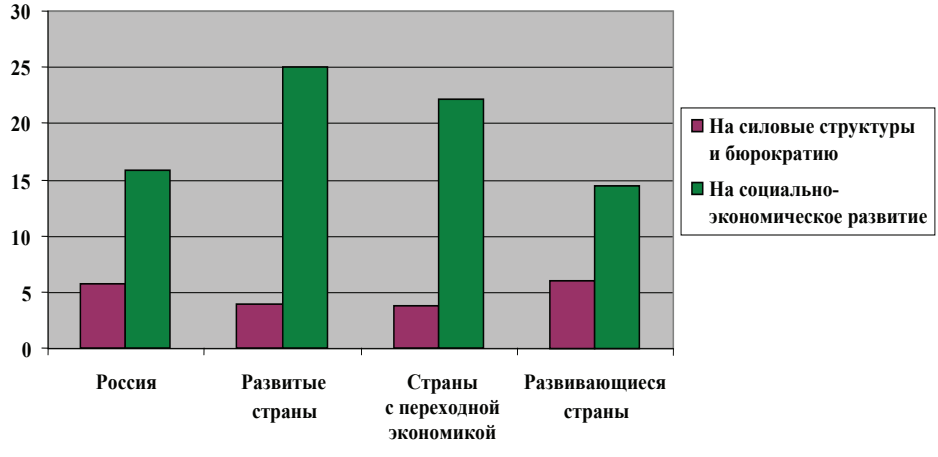


Диаграмма 1. Расходы центральных органов управления в процентах от ВВП 2009 г.

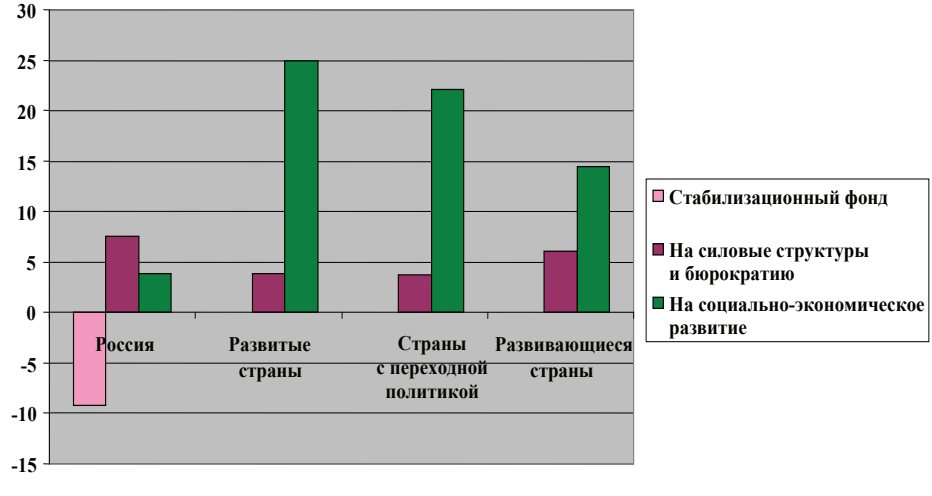


Диаграмма 2. Расходы центральных органов управления в процентах от ВВП, % (докризисный период)

[1] *Красиков, В.И.* Новая теория социализма. – М., 2003. – С. 61.

Отметим, что поддержка россиян в кризисные годы средствами стабилизационного фонда, накопленного за счет высоких цен на нефть, имеет свои пределы. От эффективности исполнения бюджета, от умения использовать его рычаги для стабилизации наиболее пострадавших от кризисных явлений отраслей экономики и финансов во многом зависят эффективность противостояния негативным тенденциям, сроки и радикальность выхода страны из кризиса и в конечном счете цена, которую предстоит заплатить обществу за кризисные издержки.

Социально-политические проблемы бюджетного федерализма всегда занимают одно из центральных мест как в российской, так и в зарубежной политологии, социологии и экономике. В России основным содержанием региональной политики является формирование региональных социально-экономических пропорций и инфраструктуры, обеспечивающей подтягивание отстающих территорий до определенных уровней, принятых в обществе. Уже в 1992−1997 гг. был разработан ряд проектов в этом направлении: «Программа углубления экономических реформ» (1992), «Развитие реформ и стабилизация российской экономики» (1993), «Реформы и развитие российской экономики в 1995 −1997 гг.» (1995).

При проведении реформ, как отметил академик РАН А.Г. Гранберг, наибольшую заботу вызывает такое наследие прошлого, как «чрезмерная концентрация многих производств, узкая специализация регионов, дальние экономические связи между поставщиками и потребителями, существование моногородов (в том числе «закрытых»), сращивание социальной инфраструктуры с производственными предприятиями, хроническая незанятость в ряде регионов, избыточное население в регионах с экстремальными условиями, зоны экологического бедствия, критическое состояние малых городов, деградация многих сельских местностей»[1].

В России механизмом корректировки фактически сложившихся финансовых дисбалансов, определяемых по значениям бюджетных доходов субъектов Федерации на душу населения, является трансферт из Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации (регионов). (ФФПР, образован в 1994 г.). Средства этого Фонда формируются за счет налоговых доходов федерального бюджета и распределяются между бюджетами субъектов Федерации исходя из специальной формулы (формул). Выделяются две составляющие в деятельности федеральных и региональных органов власти, касающиеся механизмов регионального выравнивания. *Первая* относится к административно-правовому регулированию процессов взаимодействия центра и субъектов РФ, а также администраций субъектов РФ

[1] См.: *Гранберг, А.Г.* Региональная политика в программах экономических реформ (Уроки разработки и реализации) / Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт: сб.научн. трудов. − Новосибирск, 1995. − С.7–52.

и местных органов власти. *Вторая* связана с перераспределением финансовых ресурсов между различными уровнями власти и оказанием финансовой поддержки на основе бюджетных и внебюджетных инструментов.

ФФПР формируется в определенном проценте от налоговых доходов, поступивших в бюджетную систему за счет федерального бюджета (в 1997 г. − 15%, в 1998 г. − 14%). Доля каждого субъекта Федерации в общем фонде определяются на расчетной основе, поэтому регионам не гарантируется получение расчетных сумм, а значит, нет и гарантии выравнивания развития, уровень которого составляет 92% (ранее до 95%) средней величины бюджетных доходов. При этом в той или иной мере учитывается и соотношение душевых бюджетных расходов.

Для оценки степени бюджетного выравнивания используется показатель подушевой обеспеченности муниципалитетов собственными (местными и закрепленными на постоянной основе) доходами и показатель обеспеченности тех же муниципалитетов после поступления на их счета отчислений от регулирующих доходов, выравнивающих трансфертов и прочих средств межбюджетного регулирования.

Таблица

Неравенство подушевой бюджетной обеспеченности в 1999 г.

Показатели	До выравнивания (в р разах)	После выравнивания
Между регионами		
Отношение богатейшего к беднейшему	90 раз	20 раз
Между муниципалитетами внутри регионов (уровень городов и районов)		
Отношение богатейшего к беднейшему	от 3,67 до 130 раз	от 1,5 до 23 раз

По данным статистики, уровень выравнивания муниципальных бюджетов в подавляющем числе регионов был вполне достаточен: в 79-ти из 86-ти субъектов РФ показатель неравномерности распределения бюджетной обеспеченности муниципальных образований после выравнивания был ниже, чем данный показатель для субъектов РФ.

Центральные законодательные и исполнительные органы власти, решая проблемы оказания централизованной помощи субъектам Федерации, сводят их, по сути дела, к распределению или перераспределению средств ФФПР. Такой подход не учитывает влияние воздействия всех финансовых операций федерального уровня на состояние дел в конкретных регионах. В результате возникают бесконечные споры о несправедливом распределении средств ФФПР, размывается первоначальный замысел создания Фонда − оказание реальной и значимой поддержки именно нуждающимся территориям, кроме того не учитывается сложившаяся социально-

экономическая ситуация в стране и регионах. Например, в бюджете Корякского АО собственные доходы составили в 1998 г. 9,2% против 90,8% поступлений, которые республика получила по межбюджетным расчетам. При этом лишь 22,6% из них пришлось на трансферты[1].

В настоящее время трансферты выделяются с целью перераспределения средств более богатых регионов в пользу менее обеспеченных. При этом местным органам власти предоставляется полное право определять направления использования этих средств. Это позволяет решить сиюминутные проблемы, однако мало способствует прогрессивному развитию депрессивного региона.

Некоторые аналитики полагают, что действующие механизмы региональной помощи порождают иждивенческие настроения в дотационных регионах, лишают регионы-доноры серьезных стимулов к развитию; не столько ослабляют, сколько усиливают региональную дифференциацию, требуют все больших объемов перераспределения финансовых ресурсов при уменьшающихся федеральных возможностях[2]. Выдвигаются убедительные аргументы, подтверждающие правоту таких оценок В их числе:

1. Выравнивание бюджетов по уровню доходов не ведет к реальному выравниванию финансовых возможностей регионов по обеспечению населения определенным стандартным набором государственных услуг. Попытки ввести в модель корректировку на соотношение душевых расходов в рамках экономических районов и по группам регионов заинтересовывают субъекты Федерации в наращивании текущих расходов в ущерб расходам капитального характера.

2. Введение специального компонента в виде учета текущих расходов и обеспечение субъектам Федерации доходов, достаточных для покрытия определенного уровня расчетных текущих расходов планового периода, вносит значительный элемент субъективизма. Теоретические решения, применение которых на практике способствует углублению региональной поляризации, не всегда неэффективны, поскольку могут приводить к улучшению соответствующих экономических или социальных показателей *во всех регионах*. Решения же, направленные на сближение региональных показателей, могут дать принципиально обратный результат, обусловив *всеобщее* ухудшение ситуации.

Политика регионального выравнивания предполагает достижение социально-экономического равновесия между регионами только как долговременную тенденцию. Предлагаемая концепция новой модели политики регионального выравнивания опирается на следующие принципы:

---

[1] См.: Экономические проблемы становления российского федерализма. − М.: Наука, 1999. − С.71−72.

[2] См.: *Поздняков, А., Лавровский, Б., Масаков, В.* Политика регионального выравнивания России // Вопросы экономики.− 2000.− № 10.− С.79.

ослабление региональной дифференциации возможно только на основе экономического роста и развития всех регионов с опорой на собственные силы;

государство должно не «обирать» богатые территории в пользу бедных, а стремиться к разумному компромиссу между поддержкой бедных и созданием условий для развития остальных регионов;

право на федеральную поддержку имеют не только депрессивные районы, но и богатые, вложения в которые оказываются высокоэффективными;

механизм межрегионального перераспределения ресурсов, не подрывая источники развития, обеспечивает в перспективе социально приемлемые стандарты жизни в регионах;

помощь отсталым регионам исходит в первую очередь из критерия экономической эффективности с учетом поддержания социальной справедливости;

интересы Федерации имеют приоритет перед интересами отдельных ее регионов;

перспективные интересы Федерации и регионов имеют приоритет перед интересами текущими;

федеральное законодательство и административно-правовое регулирование (договоры) способствуют уменьшению региональной социальной и экономической асимметрии.

Выравнивание по всей совокупности доходных источников бюджетов субъектов Федерации без учета статуса таких источников приводит к косвенному скрытому перераспределению доходов от фактически закрепленных или собственных источников доходов от одного региона другому. Новая модель даст должный эффект, если центр будет опираться на единые принципы и механизмы региональной политики применительно ко всем без исключения субъектам РФ, проводя одновременно активную дифференцированную региональную политику в отношении групп и отдельных субъектов РФ.

Для перехода к политике реального выравнивания различий Россия должна пройти этап территориально-экономической реструктуризации и повышения экономической самодостаточности населения. Причем острота и сложность этих проблем не снижаются, а, наоборот, возрастают. По прогнозам социально-экономического развития Российской Федерации, выполненному Минэкономики РФ, дифференциация регионов по уровню социально-экономического развития возрастет почти вдвое, причем различия в среднедушевом производстве валового регионального продукта усилятся в 1,4 раза, а в доле населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, − более чем в шесть раз. Например, дифференциация

по производству среднедушевого валового регионального продукта может увеличиться в 2,7 раза.

Показательны и прогнозируемые перемены в региональных группировках. Так, группу регионов с «относительно высоким уровнем развития» могут покинуть 4 региона из 10-ти, группу с «уровнем развития выше среднего» − 7 из 14-ти, вдвое сократится группа регионов «со средним уровнем развития» и т. п.

Самое худшее заключается в том, что, по прогнозу, может втрое увеличиться число регионов «крайне низкого уровня развития», причем ни один из них бывший в этой группе в 1995 г., по оценкам Минэкономики РФ, почти не имеет шансов для перехода в более высокую группу.

Как показывает статистика, пессимистические прогнозы Минразвития не просто сбылись. но и превышены в Ряд существенных показателей оказался выше, чем предполагалось даже без учета воздействия на них кризиса. Это свидетельствует как о реальной оценке ситуации на расчетной стадии, так и о том, что используемые методы выравнивания регионов нуждаются в серьезной модернизации[1].

Сегодня чрезвычайно остро стоит проблема создания принципиально новой системы межбюджетных отношений. Речь идет именно о создании нового, а не о корректировке существующего механизма межбюджетных отношений, основанных на принципах бюджетного федерализма.

Однако для продолжения выравнивания российских регионов необходимо стабилизировать внутренний финансовый рынок. В этих целях авторитетные финансисты и экономисты страны, предлагают:

1. Восстановить валютный контроль. Ввести разрешительный порядок операций с капиталом с сохранением свободного приобретения иностранной валюты для финансирования текущих операций, при резервировании средств по сомнительным внешнеэкономическим операциям. Зафиксировать и последовательно снижать валютную позицию коммерческих банков. Ввести норму, запрещающую вывоз иностранного спекулятивного капитала на срок до года для нейтрализации спекулятивных атак против рубля.

2. Восстановить правила обязательной продажи валютной выручки на внутреннем рынке.

3. Фиксировать обменный курс рубля по отношению к евро на период реализации антикризисной политики. В дальнейшем изменение курса проводить в случае существенных изменений динамики платежного баланса и соотношения курсов иностранных валют дискретным образом.

4. Предоставить банкам возможность перевода торговых ценных бумаг (акций и облигаций) в инвестиционные портфели по цене приобретения,

[1] См.: *Лексин, В., Швецов, А.* Бюджетный федерализм в период кризиса реформ // Вопросы экономики.− 1998.− № 3.− С. 22.

отказ от маржинальных требований со стороны Банка России, банков с участием государства и получателей субординированных кредитов.

5. Установить моратории на применение к кредитным организациям санкций за нарушения норматива по размеру риска на заемщика. Запретить коммерческим банкам пересматривать условия кредитных соглашений в одностороннем порядке.

6. Ввести временное регулирование ставок процента по кредитам и депозитам, увязанного со ставкой рефинансирования. Ограничить предельную величину банковской маржи в 1,5 %.

7. Расширить круг ценных бумаг, которые могут быть приняты для покрытия страховых резервов страховщика. Разрешить страховым организациям осуществлять учет финансовых вложений по стоимости принятия к бухгалтерскому учету.

8. Упорядочить финансовый рынок, включающий: устранение излишних полномочий и административных барьеров; завершение создания мегарегулятора; расширение сферы саморегулирования; усиление надзора за финансовым состоянием профессиональных участников, честностью ценообразования и уровнем рисков рынка; создание национальной депозитарной и расчетно-клиринговой корпорации, введение пруденциального надзора и требований к системам управления рисками и публичному раскрытию информации участниками рынка ценных бумаг; создание компенсационных фондов профессиональных участников, покрывающих риски невыполнения ими обязательств перед клиентами; регулирование деятельности финансовых конгломератов и их агрегированных рисков.

До 1999 г. все федеральные бюджеты в России были дефицитными. Центр стремился передать на региональный уровень все большую часть социальных расходов. Одновременно задерживались переводы из федерального бюджета выравнивающих трансфертов, выплаты федеральным организациям, предприятиям ВПК, не финансировались принятые федеральные программы. Субъекты РФ были вынуждены брать на себя все большую ответственность за социальное и экономическое положение на своих территориях. Федеральный центр не мог противодействовать требованиям регионов увеличить свою долю в бюджетных ресурсах страны. Увеличились разрывы в объемах собираемых налогов и бюджетной обеспеченности населения по регионам. В 2000 г. разница между уровнем собственных бюджетных доходов на одного жителя в Тюменской области и Республике Дагестан составляла 50 раз, а между бюджетными расходами на одного жителя − 25 раз[1].

Средства федерального бюджета распределяются по территории России в виде множества параллельных и пересекающихся потоков прямой

[1] См.: Программа реформирования региональных финансов: первые результаты / Региональные финансы; под ред. А. Лаврова. − М, 2001. − 79−89.

и косвенной финансовой поддержки регионов. Такой поддержкой являются даже не столько трансферты, сколько финансовая помощь отраслям (например, угольной), конкретным предприятиям, частичная компенсация затрат на «северный завоз» и на финансирование многочисленных программ, бюджетные инвестиции, коммерческие кредиты регионам под государственные гарантии и ряд других финансовых мер. Соотношение возникающей при этом суммарной финансовой поддержки регионов и объемов трансфертов колеблется по отдельным регионам от 2:1 до 15:1. С еще большей дифференциацией распределяются средства региональных бюджетов по территориям муниципальных образований. В результате децентрализации пространство России стало более конфликтным. Борьба за собственность и природные ресурсы, конкуренция за бюджетные субсидии, кредиты, дополнительные полномочия порождали бесконечные конфликты между центром и субъектами РФ, между отдельными регионами, а также между региональными властями и органами местного самоуправления.

Для оздоровления региональных и местных финансов, защиты интересов населения, получателей бюджетных средств и кредиторов, в целях повышения ответственности за управление общественными финансами, поддержания жестких бюджетных ограничений целесообразно было бы законодательно установить формализованные критерии и процедуры осуществления более жесткого контроля бюджетного процесса, временного ограничения налогово-бюджетных полномочий региональных и местных администраций, реструктуризации задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, реализации планов финансовой санации.

Список литературы

Бауман, З. Свобода и безопасность: нескончаемая история непримиримого союза.− М., 2005.

Красиков, В.И. Новая теория социализма.− М., 2003.

Россия в условиях глобального кризиса. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2008 году / под ред. Г.Осипова, В.Локосова. – М., 2009.

Экономические проблемы становления российского федерализма.− М.: Наука, 1999.

© Беззубов С.Н., 2010